

# KAJIAN YURIDIS TERHADAP PENILAIAN PELAKSANAAN PEKERJAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL

Sugeng Riadi<sup>1</sup> and Dwi Haryati<sup>2</sup>

## Abstract

*This study aims to determine : (1) the weakness of regulations that became the base of the List of the Assessment of the Implementation on the Work (DP3) of Civil Servant (PNS); (2) compatibility between the realisation of DP3 and the provisions of the current regulations; (3) compatibility of DP3 as one of the conditions for the regular promotion with the feeling of justice.*

*The study was: 1. the normative research that studied various provisions of the regulations relation to DP3; 2. Empirical research that was carried out by identifying and clarifying the implementation from the provisions of the regulations. Therefore, the research was carried out with 2 methods : the library research and field research. Field research was carried out with (1) the interview with some officials of Badan Kepegawaian Negara and Direktorat Jenderal Perbendaharaan in Jakarta, (2) questioner involved the official's respondent of Direktorat Jenderal Perbendaharaan.*

*Based on the research, was found: (1) several weaknesses of the regulations that became the base of the implementation law of DP3, and the rule inaccuracy that said DP3 could be abolished in the following year; (2) several incompatibilities between the realisation of DP3 and its regulations about the obligation of making the Assessment Notebook by the official that was not carried out, of PNS the task studied that did not receive the contribution thought DP3 from the studying place tertiary institution, PNS that made and considered personally DP3, and the assessment DP3 that was not objective; (3) the existence of the feeling of injustice in the use DP3 as the condition for the regular promotion with 'Enough' or 'Shallow' grades for DP3 evidently there are those that could postpone the regular promotion for half of the year, one year, one half of the year, two years, and there are those that was not influential towards at all. In connection with those results, was proposed to replace DP3 with performance appraisal.*

---

<sup>1</sup> Dirjen Perbendaharaan Negara alamat: Baleraksa Rt 02/III Kr. Moncol Purbalingga

<sup>2</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada



**Key words:** *the weakness, DP3, performance appraisal.*

## **I. Latar Belakang**

Pertimbangan dilakukannya penilaian terhadap pelaksanaan pekerjaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah dalam rangka usaha menjamin obyektivitas dalam pembinaan PNS berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja<sup>3</sup>. Penilaian dilakukan oleh atasan langsung PNS bersangkutan yang kemudian dituangkan dalam bentuk Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3). Semula DP3 PNS adalah sebagai perwujudan dari amanat Undang-Undang (UU) Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 20 yang menyebutkan bahwa untuk lebih menjamin obyektivitas dalam mempertimbangkan dan menetapkan kenaikan pangkat dan pengangkatan dalam jabatan diadakan daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan (*conduit staat*) dan daftar urutan kepangkatan (*ranglijst*). Unsur yang dinilai dalam Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan antara lain adalah prestasi kerja, rasa tanggung jawab, kesetiaan, prakarsa, disiplin, kerjasama, dan kepemimpinan. Ukuran yang digunakan dalam menentukan daftar urutan kepangkatan adalah ketuaan (senioritas) dalam pangkat, jabatan, pendidikan/latihan jabatan, masa kerja, dan umur<sup>4</sup>.

Atas dasar amanat dalam undang-undang tersebut di atas, pemerintah orde baru kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil. Selanjutnya atas dasar PP tersebut Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) menerbitkan petunjuk pelaksanaan/teknisnya dengan menerbitkan Surat Edaran (SE) Nomor 02/SE/1980 tentang Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil. Hingga saat ini Peraturan Pemerintah dan Surat Edaran Kepala BAKN di atas masih berlaku sehingga DP3 yang sudah berusia

---

<sup>3</sup> Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil.

<sup>4</sup> Penjelasan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.



30 tahun tersebut masih dibuat untuk menilai pelaksanaan pekerjaan setiap Pegawai Negeri Sipil.

Setelah orde baru tumbang dan digantikan orde reformasi, terhadap UU tentang Pokok-Pokok Kepegawaian juga dilakukan reformasi yaitu dengan diterbitkannya UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Terkait dengan DP3 PNS, ada perubahan yang sangat signifikan antara UU Nomor 8 Tahun 1974 dengan UU Nomor 43 Tahun 1999 yaitu :

1. Dalam Penjelasan Umum UU Nomor 8 Tahun 1974 disebutkan bahwa pembinaan PNS diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Pembinaan tersebut dilaksanakan berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja. Sistem karier adalah suatu sistem kepegawaian dimana untuk pengangkatan pertama didasarkan atas kecakapan yang bersangkutan sedangkan dalam pengembangannya lebih lanjut, masa kerja, kesetiaan, pengabdian, dan syarat-syarat obyektif lainnya juga menentukan. Sistem prestasi kerja adalah suatu sistem kepegawaian dimana pengangkatan seseorang untuk menduduki sesuatu jabatan atau untuk naik pangkat didasarkan atas kecakapan dan prestasi yang dicapai oleh pegawai yang diangkat. Kecakapan tersebut harus dibuktikan dengan lulus dalam ujian dinas dan prestasi dibuktikan secara nyata. Sistem prestasi kerja tidak memberikan penghargaan terhadap masa kerja. Sistem yang dianut dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 bukan hanya sistem karier dan bukan pula hanya sistem prestasi kerja, tetapi adalah perpaduan antara sistem karier dan sistem prestasi kerja sehingga dengan demikian unsur-unsur yang baik dari sistem karier dan sistem prestasi kerja dapat dipadukan secara serasi. Sedangkan UU Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 12 menyebutkan bahwa untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan, diperlukan PNS yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.



Dari uraian di atas, nampak perbedaan antara UU Nomor 8 Tahun 1974 dengan UU Nomor 43 Tahun 1999 yaitu pada UU Nomor 43 Tahun 1999 ada titik tekan dalam manajemen PNS yaitu sistem prestasi kerja dengan tetap memperhatikan sistem karier, sedangkan dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 tidak ada titik tekannya melainkan perpaduan antara sistem karier dan sistem prestasi kerja. Dengan demikian maka seyogyanya penilaian terhadap pelaksanaan pekerjaan PNS juga mengalami perubahan dengan memberi porsi atau bobot yang lebih besar terhadap prestasi kerja.

2. Dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 Pasal 20 disebutkan bahwa untuk lebih menjamin obyektifitas dalam mempertimbangkan dan menetapkan kenaikan pangkat dan pengangkatan dalam jabatan diadakan daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan dan daftar urut kepangkatan, sedangkan dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 20 disebutkan untuk lebih menjamin obyektivitas dalam mempertimbangkan pengangkatan dalam jabatan dan kenaikan pangkat diadakan penilaian prestasi kerja.

Terkait dengan DP3, ternyata ada perbedaan yang sangat mendasar dari kedua undang-undang di atas yaitu jika dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 secara eksplisit disebutkan adanya DP3 baik dalam Pasal 20 maupun penjelasannya maka dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 istilah DP3 tidak disebutkan baik dalam pasal-pasal nya maupun penjelasannya. Istilah DP3 dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 kemudian diubah menjadi penilaian prestasi kerja dalam UU Nomor 43 Tahun 1999. Ada beberapa fakta dan fenomena mengenai hal tersebut di antaranya adalah :

- a. UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebenarnya mengamanatkan adanya perubahan penilaian pelaksanaan pekerjaan PNS dari DP3 menjadi sistem penilaian prestasi kerja. Setelah lebih dari 10 tahun Undang-Undang Pokok Kepegawaian yang baru tersebut diterbitkan, ternyata DP3 masih tetap diberlakukan sampai sekarang.
- b. Pada tataran implementasi peraturan yang terkait dengan DP3,



- dijumpai adanya aturan yang sifatnya prinsip namun selama ini tidak dilaksanakan yaitu kewajiban seorang pejabat penilai wajib untuk membuat Buku Catatan bagi PNS yang dinilainya yang berisi tentang tingkah laku/perbuatan/tindakan PNS yang bersangkutan yang menonjol baik yang positif maupun yang negatif seperti prestasi kerja, kedisiplinan, suka berkelahi, dan lain-lain.
- c. Banyak pegawai yang sedang menjalankan tugas belajar di dalam negeri ternyata dalam pembuatan DP3nya tidak disertai sumbangan nilai dari perguruan tinggi/sekolah tempat para pegawai tersebut tugas belajar.
  - d. Terdapat fenomena yang menunjukkan bahwa yang membuat DP3 bukan atasan langsung PNS yang dinilai akan tetapi PNS itu sendiri.
  - e. Terdapat beberapa sub unsur penilaian dalam DP3 yang sulit dinilai secara obyektif seperti berani memikul resiko, melaksanakan tugas dengan ikhlas, mencari tata kerja baru, memperdalam pengetahuan bidang Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dan lain-lain.

## **II. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- 1. Apa saja kelemahan peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum pelaksanaan DP3?
- 2. Apakah realisasi penerapan DP3 telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
- 3. Apakah penggunaan DP3 sebagai syarat kenaikan pangkat reguler telah sesuai dengan rasa keadilan?

## **III. Metode Penelitian**

Penelitian yang dilakukan meliputi penelitian terhadap hukum normatif dan hukum empiris. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang terdiri dari penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap



taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum dan penelitian mengenai perbandingan hukum. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum doktriner atau disebut juga penelitian kepustakaan atau studi dokumen<sup>5</sup>. Penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya terhadap peraturan perundang-undangan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain. Penelitian terhadap hukum empiris adalah dengan cara memberikan kajian untuk memastikan kesesuaian hasil penerapan pada peristiwa hukum *in concreto* dengan ketentuan perundang-undangan.

Penelitian lapangan dilakukan mulai bulan Mei sampai dengan Agustus 2010 di Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Kepegawaian Negara dan Direktorat Jenderal Perbendaharaan di Jakarta. Penelitian ini menggunakan tiga cara pengumpulan data yaitu studi dokumen, wawancara dan kuisioner<sup>6</sup>. Data yang diperoleh dianalisis dengan analisis kualitatif yang dilengkapi dengan analisis kuantitatif.

#### **IV. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

##### **A. Beberapa Kelemahan Peraturan Perundang-Undangan Yang Menjadi Landasan Hukum Pelaksanaan DP3**

###### **1. Landasan hukum DP3 saat ini lemah**

Semula landasan hukum pelaksanaan DP3 adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 20, berisi, “untuk lebih menjamin obyektivitas dalam mempertimbangkan dan menetapkan kenaikan pangkat dan pengangkatan dalam jabatan diadakan Daftar penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (*conduit staat*) dan Daftar Urut Kepangkatan (*ranglijst*).” Atas dasar amanat dalam Undang-undang tersebut, pemerintah Orde Baru kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil. Selanjutnya atas dasar

---

<sup>5</sup> Bambang Waluyo, 1996, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 13.

<sup>6</sup> Suharsini Arikunto, 2006, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, PT, Rineka Cipta, Jakarta, Hlm. 225.



Peraturan Pemerintah itu Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara membuat petunjuk pelaksanaan/teknisnya dengan menerbitkan Surat Edaran Nomor 02/SE/1980 tentang Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil.

Dalam era Reformasi, Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian merupakan salah satu undang-undang yang turut direformasi yaitu dengan diterbitkannya UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Salah satu materi yang direformasi adalah materi yang terkait dengan DP3, di mana Pasal 20 UU Nomor 8 Tahun 1974 diubah menjadi “untuk lebih menjamin obyektivitas dalam mempertimbangkan pengangkatan dalam jabatan dan kenaikan pangkat diadakan penilaian prestasi kerja”. Perubahan yang sangat mendasar dari Pasal 20 tersebut adalah jika dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 secara eksplisit disebutkan adanya DP3 baik dalam Pasal 20 maupun penjelasannya maka dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 istilah DP3 tidak lagi ada baik dalam pasal-pasal maupun penjelasannya. Istilah DP3 dalam UU Nomor 8 Tahun 1974 kemudian diubah menjadi penilaian prestasi kerja.

Dengan adanya perubahan materi pada Pasal 20 di atas, sebenarnya Undang-Undang Pokok-Pokok Kepegawaian yang baru menghendaki adanya perubahan sistem penilaian pelaksanaan pekerjaan PNS dari yang semula dengan DP3 menjadi sistem penilaian prestasi kerja. Untuk membenarkan bahwa Pasal 20 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menghendaki adanya perubahan dari DP3 menjadi sistem penilaian prestasi kerja, kami telah melakukan wawancara dengan pejabat Badan Kepegawaian Negara dan mencari dokumen pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Menurut Yulianus,<sup>7</sup> pegawai Badan Kepegawaian Negara, Pasal 20 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tersebut memang menghendaki atau mengamanatkan adanya perubahan DP3 menjadi

---

<sup>7</sup> Yulianus adalah Kepala Seksi Standarisasi Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Negara di Jakarta, sesuai dengan hasil wawancara pada tanggal 22 Juli 2010.



sistem penilaian prestasi kerja, artinya sistem penilaian prestasi kerja dalam Pasal 20 tersebut tidak sama dengan DP3 yang ada sekarang ini. Sedangkan penelitian di Bagian Dokumentasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia diperoleh dokumen berupa Buku I dan Buku II yang berisi Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Dalam dokumen tersebut terdapat keterangan pemerintah di hadapan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengenai rancangan UU di atas yang disampaikan pada tanggal 25 Agustus 1999. Dalam keterangan pemerintah tersebut antara lain disebutkan :

“Profesionalisme dan kemampuan Pegawai Negeri Sipil, baik manajerial maupun kemampuan teknisnya harus ditingkatkan. Birokrasi harus mampu merespon berbagai tantangan yang terjadi sesuai dengan perkembangan dan tuntutan pembangunan. Pembinaan Pegawai Negeri Sipil akan didasarkan pada sistem prestasi kerja. Perubahan Pasal 20 adalah sesuai dengan konsep pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil berdasarkan sistem prestasi kerja, dimana pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan dan pemberian kenaikan pangkat harus didasarkan atas prestasi kerja. Untuk itu diperlukan penilaian prestasi kerja bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil.”

Dari pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa landasan hukum pelaksanaan DP3 sekarang ini lemah atau kurang kuat karena Undang-Undang Pokok Kepegawaian yang baru yaitu UU Nomor 43 Tahun 1999 telah mengamanatkan untuk mengganti DP3 menjadi sistem penilaian prestasi kerja PNS dan sampai sekarang setelah 10 (sepuluh) tahun UU tersebut diberlakukan ternyata DP3 PNS belum juga diganti. Pasal 20 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 maka dapat diketahui bahwa pasal tersebut mengandung 2 (dua) kelemahan yaitu tidak diaturnya dengan tegas tentang pendelegasian kewenangan kepada pemerintah untuk membuat Peraturan Pemerintah yang mengatur lebih lanjut tentang Sistem Penilaian Prestasi Kerja dan tidak diaturnya batas waktu bagi pemerintah untuk membuat Peraturan



Pemerintah tersebut. Terlepas dari kelemahan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tersebut di atas, semestinya pemerintah juga memperhatikan amanat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 5 ayat (2) yang berbunyi “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”.

**B. Ketidaktepatan pada aturan yang menyatakan bahwa DP3 seorang PNS dapat ditiadakan pada tahun berikutnya**

Dalam Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 02/SE/1980 Romawi VI huruf b berbunyi sebagai berikut: “Nilai dalam Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam menetapkan suatu mutasi kepegawaian dalam tahun berikutnya, kecuali ada perbuatan tercela dari Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan yang dapat mengurangi atau meniadakan nilai tersebut. Ketentuan di atas menunjukkan bahwa DP3 seorang PNS yang telah dibuat oleh pejabat penilai, dapat dikurangi nilainya atau dapat dinyatakan tidak berlaku lagi pada tahun berikutnya apabila pada tahun berikutnya pegawai tersebut melakukan perbuatan tercela.

Aturan tersebut tidak tepat, dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Aturan SE BAKN Nomor 02/SE/1980 Romawi VI huruf b yang menyatakan bahwa DP3 seorang PNS dapat dikurangi nilainya bahkan dapat dinyatakan tidak berlaku pada tahun berikutnya begitu kontradiktif dengan aturan dalam SE itu sendiri yaitu pada Romawi IV angka 7 yang berbunyi “Penilaian dilakukan pada bulan Desember tiap-tiap tahun. Jangka waktu penilaian adalah mulai bulan Januari sampai dengan bulan Desember dalam tahun yang bersangkutan”.

Aturan tersebut juga kontradiktif dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 Pasal 1 huruf a yang berbunyi “Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil, yang selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah ini disebut Daftar Penilaian Pelaksanaan



Pekerjaan, adalah suatu daftar yang memuat hasil Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan seorang Pegawai Negeri Sipil dalam jangka waktu 1 (satu) tahun yang dibuat oleh Pejabat Penilai”.

Perubahan nilai atau pembatalan DP3 pada tahun berikutnya telah menyalahi logika karena DP3 merupakan penilaian tingkah laku, perbuatan dan tindakan PNS dalam kurun waktu satu tahun yaitu mulai bulan Januari sampai dengan bulan Desember tahun bersangkutan. Apabila terdapat perbuatan PNS diluar kurun waktu penilaian tersebut kemudian dapat mengurangi nilai atau membatalkan DP3 dimaksud maka kurun waktu penilaian tidak lagi 1 (satu) tahun.

- b. Penilaian DP3 dilakukan terhadap perilaku, perbuatan dan tindakan PNS yang telah dikelompokkan menjadi 8 unsur dengan 46 sub unsur yang dinilai. Oleh karena itu tidak tepat apabila suatu perbuatan tercela yang dilakukan seorang PNS dapat membatalkan atau menganggap tidak ada DP3 tahun sebelumnya karena perbuatan tercela tersebut hanya berpengaruh terhadap nilai pada 1 atau 2 unsur penilaian sedangkan unsur-unsur penilaian yang lain sama sekali tidak terkait dengan perbuatan tercela tersebut.
- c. Jika dicermati lebih dalam, ketentuan yang ada dalam Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 02/SE/1980 Romawi VI huruf b tersebut mempunyai tujuan untuk menghambat agar seorang PNS tidak dapat naik pangkat apabila melakukan perbuatan tercela di tahun berjalan.

Seyogyanya aturan tersebut tidak perlu ada karena untuk tujuan yang sama lebih baik diterapkan aturan yang telah ada yaitu penjatuhan hukuman disiplin misalnya salah satu jenis hukuman tingkat sedang dengan menunda kenaikan pangkatnya selama setahun. Jika sanksi tersebut dinilai belum cukup, agar tahun berikutnya pangkat si Cornel tidak bisa naik lagi, maka pada salah satu unsur yang dinilai dalam DP3 pada tahun dimana si Cornel melakukan perbuatan tercela tersebut dapat diberi nilai ‘Kurang’ atau ‘Cukup’. Hal tersebut sangat mungkin dilakukan karena menurut



kami semua perbuatan tercela akan dapat dijarang dengan hukuman disiplin berdasarkan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

### **C. Beberapa Ketidaksesuaian Antara Realisasi Penerapan DP3 dengan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku**

#### **1. Kewajiban Membuat Buku Catatan Penilaian Oleh Pejabat Penilai DP3 PNS Yang Tidak Dilaksanakan**

Dalam Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 02/SE/1980 Romawi IV disebutkan bahwa setiap Pejabat Penilai berkewajiban mengisi dan memelihara Buku Catatan Penilaian (sebagaimana contoh terlampir). Dalam Buku Catatan Penilaian tersebut, dicatat tingkah laku/perbuatan/tindakan PNS yang bersangkutan.

Untuk mengetahui pelaksanaan ketentuan di atas, kepada 25 (dua puluh lima) pejabat penilai diberikan pertanyaan tentang pengetahuan mereka mengenai ketentuan tersebut. Hasilnya adalah dari 25 responden, ternyata seluruhnya atau 100% responden mengatakan bahwa mereka mengetahui aturan tentang kewajiban seorang pejabat penilai DP3 membuat Buku Catatan Penilaian tersebut. Namun demikian, seluruh responden atau 100% responden mengatakan bahwa mereka selama ini tidak membuat Buku Catatan Penilaian dimaksud.

Dengan demikian patut dipertanyakan kualitas penilaian DP3 yang dibuat oleh pejabat penilai yang tidak membuat buku catatan tersebut. Misalnya seorang pejabat penilai harus melakukan penilaian terhadap 25 PNS yang dibawahinya kemudian memberikan nilai yang bervariasi pada masing-masing PNS tetapi belum pernah membuat Buku Catatan Penilaian untuk ke-25 PNS tersebut, maka sebenarnya penilaiannya dapat dipermasalahkan karena disamping ada satu tahapan proses yang tidak dilaksanakan juga dasar pemberian nilainya tidak ada karena sebenarnya fungsi dari Buku Catatan Penilaian tersebut adalah sebagai dasar dalam memberikan penilaian. Selain itu tanpa Buku



Catatan Penilaian, perlu dipertanyakan apakah seorang atasan dapat memberikan penilaian dengan obyektif kepada ke-25 bawahannya dalam kurun waktu satu tahun hanya dengan mengandalkan daya ingat.

## **2. PNS Tugas Belajar Yang Tidak Mendapatkan Sumbangan Nilai Dari Perguruan Tinggi Tempat Belajar**

Dalam Surat Edaran Kepala BAKN nomor 02/SE/1980 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS Romawi VII angka (1) dan (2) disebutkan bahwa pejabat penilai bagi Pegawai Negeri Sipil yang sedang menjalankan tugas belajar adalah Pejabat Penilai dari instansi semula dimana Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan bekerja sebelum menjalankan tugas belajar. Sedangkan bahan-bahan yang diperlukan dalam membuat daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan, dimintakan oleh Pejabat Penilai dari Pimpinan Perguruan Tinggi, Sekolah, atau Kursus yang bersangkutan.

Untuk mengetahui pelaksanaan ketentuan tersebut, telah dilakukan penelitian berupa kuisioner kepada PNS yang pernah tugas belajar setingkat S1 dan S2 di dalam negeri. Terhadap pegawai yang pernah tugas belajar tersebut diajukan pertanyaan apakah selama menjalankan tugas belajar memperoleh sumbangan nilai DP3 dari perguruan tinggi/sekolah tempat tugas belajar?

Data kuisioner menunjukkan bahwa dari 30 responden, hanya 3 orang atau 10% saja yang memilih jawaban bahwa mereka memperoleh sumbangan nilai dari perguruan tinggi/sekolah tempat tugas belajar. Sedangkan 27 responden atau 90%-nya mengatakan bahwa mereka tidak pernah memperoleh sumbangan nilai dari perguruan tinggi/sekolah tempat mereka tugas belajar. Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa ketentuan yang mensyaratkan adanya sumbangan nilai dari perguruan tinggi/sekolah bagi PNS yang tugas belajar ternyata lebih banyak tidak dipatuhi.

Sebenarnya aturan tersebut juga mempunyai kelemahan yaitu pimpinan perguruan tinggi/sekolah/kursus tentunya akan mengalami kesulitan untuk memberikan nilai terhadap semua unsur yang ada



didalam DP3 berdasarkan kondisi riil PNS yang dinilai. Hal ini disebabkan keterbatasan pimpinan sekolah/ perguruan tinggi/kursus tersebut untuk memantau dan mengetahui perilaku/perbuatan PNS yang sedang tugas belajar. Demikian juga apabila penilaian tersebut harus dilakukan dengan sumbangan nilai dari dosen, kesulitan akan dialami karena penilaian untuk 1 (satu) orang PNS saja akan melibatkan begitu banyak dosen.

### 3. PNS Yang Membuat dan Menilai Sendiri DP3nya

Dalam Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawain Negara Nomor 02/SE/1980 tentang Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil dijelaskan tentang proses pembuatan DP3 sebagai berikut : pada akhir periode penilaian yaitu tanggal 31 Desember, pejabat penilai membuat DP3 bagi PNS yang dibawahinya dengan mengisi nilai dalam bentuk angka dan sebutan pada semua unsur yang dinilai dan menandatangani setelah mencantumkan tanggal pembuatan.

Untuk mengetahui apakah pejabat penilai memang telah memberikan penilaian sesuai dengan ketentuan, kepada responden diajukan pertanyaan tentang proses penilaian DP3 oleh atasannya selama ini. Hasil kuisioner menunjukkan bahwa dari 100 responden hanya 20% yang mengatakan bahwa atasannya yang membuat dan memberikan penilaian, sedangkan 31% mengatakan bahwa responden mengkonsep DP3nya dengan memberikan nilai sendiri baru kemudian diajukan ke atasan. Sedangkan 49% atau hampir separo responden mengatakan bahwa selama menjadi Pegawai Negeri Sipil mereka pernah membuat dan menilai sendiri DP3nya dan pernah juga mengalami DP3nya dinilai sesuai ketentuan oleh atasannya. Jika dikalkulasi, maka dari 100 responden ada 80 responden (31 ditambah 49) yang pernah membuat dan menilai DP3nya sendiri dan atasannya hanya menyetujui nilai yang dikonsepnya.

Dengan demikian DP3 sebagai sebuah penilaian pelaksanaan pekerjaan oleh atasan langsung kepada bawahannya ternyata banyak yang tidak dilaksanakan sesuai prosedur yang ada. Tentunya apabila



seorang PNS memberikan nilai sendiri dalam DP3nya ini dapat diartikan bahwa terhadap PNS tersebut sesungguhnya tidak pernah ada penilaian pelaksanaan pekerjaan oleh atasannya meskipun secara formalitas ada penilaian berupa dokumen DP3.

#### 4. Penilaian DP3 Yang Tidak Obyektif

Dalam Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawain Negara nomor 02/SE/1980 tentang Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil dijelaskan tujuan dari DP3 yaitu untuk memperoleh bahan-bahan yang obyektif dalam pembinaan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja. Sesuai dengan tujuannya, maka DP3 harus dibuat seobyektif dan seteliti mungkin berdasarkan data yang tersedia.

Untuk mengetahui apakah penilaian DP3 telah dilaksanakan oleh pejabat penilai secara obyektif, dapat dilihat dari data hasil kuisioner yang menunjukkan bahwa dari 100 responden, hanya 9% responden yang memilih jawaban bahwa semua pejabat penilai DP3 obyektif dalam memberikan penilaian, sedangkan 10% responden mengatakan bahwa selama ini tidak ada pejabat penilai yang menilai dengan obyektif. Dari data juga menunjukkan bahwa 40% responden mengatakan bahwa para pejabat penilai selama ini sebenarnya lebih banyak yang obyektif, sedangkan 37% responden mengatakan bahwa para pejabat penilai selama ini lebih banyak yang menilai dengan tidak obyektif. Adapun 14% responden mengatakan bahwa setengah dari para pejabat penilai memberikan penilaian secara obyektif dan setengahnya memberikan penilaian tidak obyektif.

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa banyak pejabat penilai DP3 yang memberikan penilaian tidak obyektif. Kenyataan tersebut mengindikasikan bahwa tujuan dari DP3 untuk bahan pembinaan pegawai kurang terpenuhi karena penilaian DP3 oleh pejabat penilai tidak dilaksanakan seobyektif dan seteliti mungkin.

Hasil penelitian menunjukkan banyak sub unsur DP3 yang memang sulit dinilai secara obyektif karena bersifat abstrak. Hal tersebut diakui



pula oleh 25 responden pejabat penilai DP3 yang mengatakan bahwa banyak sub unsur DP3 yang sulit jika dinilai secara obyektif seperti memperdalam pengetahuan di bidang Pancasila dan UUD 1945, melaksanakan tugas dengan ikhlas, mengetahui tugas orang lain, mencari tata kerja baru, memberikan saran kepada atasan, memberikan teladan baik, menggugah semangat dan menggerakkan bawahan dan lain-lain.

#### **D. Ketidaksesuaian Dalam Penggunaan DP3 Sebagai Syarat Kenaikan Pangkat Reguler Dengan Rasa Keadilan**

Penggunaan DP3 sebagai salah satu syarat kenaikan pangkat reguler ternyata dapat menimbulkan rasa ketidakadilan. Ketidakadilan tersebut dapat terjadi manakala nilai unsur DP3 seorang PNS ada yang dinilai 'Cukup' atau 'Kurang'. Nilai 'Cukup' atau 'Kurang' dalam DP3 ternyata dapat memberikan pengaruh yang berbeda-beda terhadap PNS yang memperoleh nilai tersebut yaitu ada yang dapat menunda kenaikan pangkat seorang PNS selama setengah tahun, satu tahun, satu setengah tahun, dua tahun, dan ada pula yang tidak terpengaruh sama sekali.

Untuk memperkuat hasil penelitian yang telah dipaparkan dalam tiga bagian di atas, penulis juga melakukan dua penelitian tambahan yaitu menyangkut biaya yang dikeluarkan pemerintah untuk kegiatan DP3 secara nasional dan penelitian yang dilakukan kepada responden yang menanyakan apakah para responden setuju atau tidak DP3 diganti. Khusus untuk biaya yang berkaitan dengan pelaksanaan DP3, menurut kami perlu ditampilkan untuk memberi *message* bahwa dengan pelaksanaan DP3 yang banyak kelemahannya dan bahkan tidak mencerminkan sebagai suatu penilaian karena sebagian besar PNS membuat dan menilai sendiri DP3nya, ternyata memerlukan biaya hingga puluhan milyar pertahunnya.

##### **1. Biaya Pengadaan dan Penggandaan Dokumen DP3**

Untuk menentukan biaya pengadaan dokumen DP3 seluruh PNS pada seluruh instansi pemerintah maka bisa didapat dari akumulasi



dua perhitungan yaitu dari perhitungan biaya pengadaan dokumen DP3 yang berkaitan dengan pembuatan DP3 tahunan dan dari perhitungan biaya penggandaan DP3 sebagai syarat kenaikan pangkat reguler pegawai. Sebenarnya masih ada biaya penggandaan DP3 lainnya karena DP3 juga digunakan sebagai salah satu syarat untuk pengajuan seorang Calon Pegawai Negeri Sipil menjadi Pegawai Negeri Sipil, pengangkatan dalam jabatan fungsional dan struktural, dan untuk memperoleh tanda kehormatan Satyalancana Karya Satya. Dalam tesis ini perhitungan hanya dilakukan terhadap biaya pembuatan DP3 tahunan dan penggandaan DP3 untuk syarat kenaikan pangkat. Hal ini dilakukan karena komponen biaya tersebut yang paling besar dan mudah dihitung jumlahnya. Jadi besarnya dana yang akan ditampilkan disini merupakan biaya minimal yang dikeluarkan pemerintah sehubungan dengan pelaksanaan DP3.

#### **a. Biaya Pembuatan DP3 Tahunan**

Jika setiap PNS membuat DP3 sebanyak 4 (empat) rangkap maka dengan jumlah PNS seluruh Indonesia pada bulan Mei 2010 sebanyak 4.732.472 orang<sup>8</sup>, setiap tahunnya jumlah DP3 yang dibuat adalah sebanyak  $4 \times 4.732.472 = 18.929.888$  eksemplar.

Untuk menentukan besarnya biaya pembuatan DP3 per eksemplar, perlu dijelaskan terlebih dahulu bahwa saat ini pembuatan DP3 dalam prakteknya ada 2 (dua) macam yaitu blanko DP3 sudah disediakan instansi masing-masing sehingga PNS harus mengisinya dengan mesin ketik dan ada yang menggunakan program komputer sehingga PNS tinggal mengisi nilai-nilai DP3 lalu mencetaknya sebanyak yang dibutuhkan. Berdasarkan penelitian lapangan di beberapa instansi pemerintah, sebagian besar PNS menggunakan komputer untuk membuat DP3. Oleh karena itu perhitungan biaya pada uraian ini didasarkan pada perkiraan biaya yang harus dikeluarkan pada pembuatan DP3 dengan komputerisasi.

---

<sup>8</sup><http://www.bkn.go.id/in/profil/unit-kerja/inka/direktorat-pengolahan-data/profil-statistik-pns/distribusi-pns-berdasarkan-kelompok-umur-dan-golongan.html>, diakses tanggal 30 Mei 2010.



Berdasarkan penelitian harga pasar maka didapat harga mencetak/ mengeprint pereksemplar DP3 sebesar Rp 2.000,00.<sup>9</sup> Dengan demikian jumlah biaya pengadaan dokumen DP3 setiap tahunnya adalah sebesar  $\text{Rp } 2.000 \times 18.929.888 = \text{Rp } 37.859.776.000,00$ .

**b. Biaya Penggandaan DP3 Sebagai Syarat Kenaikan Pangkat Reguler**

Dalam kurun waktu 4 tahun seyogyanya setiap PNS dapat naik pangkat secara reguler. Karena untuk naik pangkat reguler harus melampirkan DP3 dua tahun terakhir maka dalam kurun waktu 4 tahun seluruh PNS harus memfotocopy sedikitnya dua eksemplar DP3 (diabaikan berapa rangkap yang dibutuhkan untuk melengkapi persyaratan kenaikan pangkat). Ini berarti jumlah DP3 yang diperbanyak untuk kepentingan kenaikan pangkat reguler dalam kurun waktu empat tahun sebanyak  $2 \times 4.732.472 = 9.464.944$  eksemplar. Apabila dirata-rata, maka pertahunnya harus difotocopy DP3 sebanyak  $9.464.944 : 4 = 2.366.234$  eksemplar. Berdasarkan harga pasar, biaya fotocopy pereksemplar DP3 sebesar Rp 1.000,-, maka jumlah biaya yang dikeluarkan untuk fotocopi DP3 selama setahun sebesar  $2.366.234 \times \text{Rp } 1.000,00 = \text{Rp } 2.366.234.000,00$

Dengan kedua perhitungan di atas maka jumlah komulatif pengadaan dokumen DP3 setiap tahunnya sedikitnya sebesar Rp 37.859.776.000,00 ditambah Rp 2.366.234.000,00 sama dengan Rp 40.226.010.000,00.

**c. Kehendak Sebagian Besar Responden Agar DP3 Diganti Dengan Sitem Penilaian Prestasi Kerja Yang Baru**

Untuk mengetahui harapan responden terhadap pilihan mempertahankan DP3 atau menggantikannya dengan sistem penilaian prestasi kerja yang baru, dapat dilihat dari hasil kuisioner yang menunjukkan bahwa 83% responden setuju jika DP3 yang ada saat ini diganti dengan sistem penilaian prestasi kerja/kinerja, dan hanya 17% yang tetap menginginkan agar DP3 dipertahankan

---

<sup>9</sup> Biaya cetak/mengeprint per eksemplar DP3 sebesar Rp 2.000,00 didapat setelah melakukan penelitian harga pasar di Jakarta, Yogyakarta dan Malang.



sebagai penilaian pelaksanaan pekerjaan PNS. Dengan model yang baru diharapkan suatu penilaian kinerja pegawai dapat bermanfaat bagi institusi kantor tempat bekerja, bangsa, dan juga PNS itu sendiri.

## **V. Penutup**

Dari hasil penelitian dan pembahasan sebagaimana telah dipaparkan di atas, dapat kami berikan kesimpulan dan saran sebagai berikut :

### **A. Kesimpulan**

1. Beberapa kelemahan peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum pelaksanaan DP3 yaitu :
  - a. Landasan hukum DP3 saat ini lemah. Hal ini dikarenakan UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 20 menghendaki dan memberikan amanat kepada pemerintah untuk mengganti DP3 PNS menjadi sistem penilaian prestasi kerja PNS.
  - b. Ketidaktepatan aturan yang menyatakan bahwa nilai DP3 dalam suatu tahun dapat dikurangi atau dinyatakan tidak berlaku pada tahun berikutnya karena perbuatan tercela PNS bersangkutan yang terjadi setelah kurun waktu penilaian.
2. Beberapa ketidaksesuaian antara realisasi penerapan DP3 dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu :
  - a. Kewajiban membuat Buku Catatan oleh Pejabat Penilai yang tidak dilaksanakan.
  - b. Banyak PNS tugas belajar yang tidak memperoleh sumbangan nilai DP3 dari perguruan tinggi/sekolah tempat PNS tugas belajar.
  - c. Banyak PNS yang membuat dan menilai sendiri DP3nya.
  - d. Penilaian DP3 yang tidak obyektif.
3. Ketidaksesuaian dalam penggunaan DP3 sebagai syarat kenaikan pangkat reguler dengan rasa keadilan.

Penggunaan DP3 sebagai salah satu syarat kenaikan pangkat reguler



ternyata dapat menimbulkan rasa ketidakadilan. Ketidakadilan tersebut dapat terjadi manakala nilai unsur DP3 seorang PNS ada yang dinilai 'Cukup' atau 'Kurang'. Nilai 'Cukup' atau 'Kurang' dalam DP3 ternyata dapat memberikan pengaruh yang berbeda-beda terhadap PNS yang memperoleh nilai tersebut yaitu ada yang dapat menunda kenaikan pangkat seorang PNS selama setengah tahun, satu tahun, satu setengah tahun, dua tahun, dan ada pula yang tidak terpengaruh sama sekali.

## **B. Saran**

Presiden tidak boleh mengabaikan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 20 yang intinya memberikan amanat kepada pemerintah/presiden untuk membuat Peraturan Pemerintah yang merubah DP3 menjadi sistem penilaian prestasi kerja bagi PNS. Sehubungan dengan itu, maka ditawarkan 2 (dua) opsi kepada Presiden dalam menyikapi Pasal 20 tersebut yaitu:

1. Opsi pertama, Presiden segera menerbitkan Peraturan Pemerintah yang berisi tentang pelaksanaan penilaian prestasi kerja PNS. Apabila ada kekhawatiran dari Presiden tentang ketidakefektifan sistem penilaian prestasi kerja tersebut maka sebaiknya dalam Peraturan Pemerintah tersebut hanya diberikan garis-garis besar kebijaksanaannya saja. Adapun perumusan detail teknis dan petunjuk pelaksanaannya dapat didelegasikan kewenangannya kepada Kepala BKN. Dengan demikian tercipta fleksibilitas jika dikemudian hari perlu dilakukan penyempurnaan terhadap sistem penilaian prestasi kerja PNS tersebut.
2. Opsi kedua, Presiden segera membentuk Satuan Tugas (Satgas) yang bertugas merancang dan merumuskan metode penilaian prestasi kerja yang tepat bagi PNS. Adapun anggotanya tidak hanya terdiri dari unsur BKN dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara saja tetapi juga konsultan atau para ahli yang mempunyai kompetensi di bidang penilaian prestasi kerja atau kinerja pegawai.



## Daftar Pustaka

### Buku

Arikunto, Suharsini, 1986, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik*, PT. Bina Aksara, Jakarta.

Waluyo, Bambang, 1996, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.

### Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041).

\_\_\_\_\_, Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890).

\_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1979 Nomor 17, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3134).

\_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 99 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4193).

Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawain Negara nomor 02/SE/1980 tentang Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil.

### Internet

<http://bkn.go.id/in/profil/unit-kerja/inka/direktorat-pengolahan-data/profil-tatistik-pns/distribusi-pns-berdasarkan-kelompok-umur-dan-golongan.html>, diakses tanggal 30 Mei 2010. 2010.